

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 024.589/2024-1
Natureza(s): Administrativo
Órgão/Entidade: não há
Representação legal: não há

SUMÁRIO: PROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA (IN). COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA. ORDEM DE SERVIÇO 5/2024. ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO TCU EM CASOS QUE ENVOLVAM OPERAÇÕES NO MERCADO DE CAPITAIS. ELABORAÇÃO DE NORMATIVO COM O OBJETIVO DE REGULAMENTAR AS DIRETRIZES E OS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PELO TCU SOBRE O TEMA. OPORTUNIDADE PARA REGRAR A PRESTAÇÃO DE CONTAS SOBRE AS NEGOCIAÇÕES DE VALORES MOBILIÁRIOS REALIZADAS POR UNIDADES JURISDICIONADAS AO TRIBUNAL E SOBRE O EQUACIONAMENTO FINANCEIRO DE DÉFICITS ATUARIAIS NAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (EFPC) PATROCINADAS POR ENTIDADES FEDERAIS. APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de autos administrativos concernentes a projeto de instrução normativa para reger a fiscalização de negociações de valores mobiliários realizadas por unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e sobre o equacionamento financeiro de déficits atuariais nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) patrocinadas por entidades federais, consoante Ordem de Serviço 5, de 2024, emanada no âmbito de Grupo de Trabalho instituído pela Presidência com o objetivo de elaborar um estudo sobre a atuação desta Corte em casos que envolvam operações de mercado de capitais.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, o relatório do Grupo de Trabalho constituído por força da Ordem de Serviço 3, de 24 de abril de 2024, alterada pela Ordem de Serviço 5, de 24 de julho de 2024 (peça 3):

“Ao final da Sessão Extraordinária do Plenário de 9 de abril de 2024, destinada exclusivamente à apreciação dos processos relativos às operações conduzidas pelo BNDES ou BNDESPar, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, a Presidência desta Corte de Contas emitiu Pronunciamento em que suscitou reflexão sobre o papel do TCU na fiscalização de operações que envolvam o mercado de capitais, tendo em vista a existência de órgãos e entidades especializados e com competências legais para disciplinar e fiscalizar esse tema.

Citando a decisão havida na apreciação do TC 017.469/2016-3 (Acórdão 324/2024-Plenário, Ministro-Redator Vital do Rêgo), em que apesar de não ter havido aplicação de sanções, foram proferidas importantes recomendações direcionadas ao BNDES, destacou o Pronunciamento que quando o TCU concentra sua atenção no controle dos processos de trabalho e de governança institucional, pode contribuir mais efetivamente para a melhoria da gestão.

Nesse cenário, e ante a experiência adquirida pelo Tribunal, não apenas nos processos tratados nas Sessões Extraordinárias do Plenário de 5/3/2024 e 9/4/2024, mas também naqueles relativos

aos fundos de pensão e outros, a Presidência propôs e o Pleno autorizou a constituição de Grupo de Trabalho, integrado pelos Ministros Antonio Anastasia, Vital do Rêgo e Jorge de Oliveira, sob a coordenação do primeiro, para que, no prazo de 90 dias, elaborasse estudo destinado a encontrar a melhor forma de atuação do TCU em casos que envolvam operações de mercado de capitais, ponderando-se as competências desta Corte e a dos entes reguladores de primeira ordem.

Em reunião preliminar dos membros do Grupo de Trabalho, constituído pela Presidência do TCU (Ordem de Serviço-TCU nº 3, de 24/4/2024, alterada pela Ordem de Serviço-TCU nº 5, de 24/7/2024), foi discutida a pertinência de levantar-se junto às unidades técnicas da Secretaria do TCU opiniões e sugestões quanto às oportunidades de melhoria relacionadas ao objeto em questão.

Nesse sentido, a Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas) e a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos (AudBancos) foram chamadas a apresentar contribuições, fundadas na experiência técnica dessas unidades de negócio.

Desenvolvimento dos trabalhos

A partir das diretrizes estabelecidas, as áreas técnicas especializadas, sob a supervisão da Secretaria-Geral de Controle Externo, buscaram formular propostas que estivessem em consonância com a visão estratégica e institucional, bem como com as exigências operacionais e técnicas relativas ao controle das operações com valores mobiliários e ao equacionamento dos déficits atuariais das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC).

Os estudos desenvolvidos culminaram com a formulação de proposta de Instrução Normativa que estabelece ações de controle, com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização das operações com valores mobiliários e à estruturação de mecanismos de controle sobre as EFPC patrocinadas por entes federais.

Proposta de Instrução Normativa

De início, cumpre esclarecer a inexistência de relação de precedência entre as fiscalizações de competência dos órgãos supervisores do Sistema Financeiro Nacional e as fiscalizações a cargo do TCU relacionadas a operações com valores mobiliários, não havendo, pois, uma definição de competências de primeira e segunda ordem.

O TCU não possui competência para atuar como fiscalizador dos mercados bancário, de capitais e de previdência complementar, nem mesmo em um controle de segunda ordem. Referidos mercados são amplos e envolvem predominantemente operações entre entidades estritamente privadas, sob as quais atuam somente os órgãos supervisores.

A atuação eventual do TCU, tal qual a observada nos processos que suscitaram a constituição do GT, não decorre de competência para fiscalizar o mercado de capitais, mas, tão somente, da competência constitucional para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, alcançando “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária”.

Em outra vertente, é de se ressaltar que os objetivos institucionais do TCU diferem substancialmente daqueles conferidos aos órgãos supervisores, podendo inclusive se antagonizar, a exemplo de situações hipotéticas em que um banco estatal compra um banco privado por um valor superestimado ou quando há aprovação de plano de equacionamento de déficit de EFPC patrocinado por estatal envolvendo superestimativa do déficit atuarial. Em ambos os casos, os

órgãos supervisores tenderiam a aprovar operações que reduzem o risco sistêmico e mantêm a higidez do sistema, ao passo que o TCU buscaria impugnar tais ajustes, em proteção ao erário federal.

Nesse contexto, vislumbrou-se a oportunidade de atuação do TCU junto a esses órgãos especializados, de modo a possibilitar a coleta de informações tratadas e qualitativamente relevantes acerca das operações com valores mobiliários, tornando menos árdua e mais eficiente a atuação do controle externo.

Além de fomentar a obtenção de informações qualificadas junto aos órgãos supervisores do Sistema Financeiro Nacional, a minuta de Instrução Normativa propõe também o aperfeiçoamento da fiscalização das EFPC, envolvendo o monitoramento contínuo dos déficits atuariais, que representam potenciais riscos à sustentabilidade dessas entidades. O normativo sugerido busca, também, implementar a fiscalização seletiva, por amostragem, das operações com valores mobiliários, de modo a identificar eventuais desvios que possam comprometer a gestão dos fundos.

Com essas medidas, espera-se que a fiscalização se torne mais sistemática e preventiva, elevando a eficiência do controle externo e minimizando o risco de irregularidades nesse setor, bem como os aporte extraordinários de recursos pelas entidades federais patrocinadoras das Entidade Fechadas de Previdência Complementar.

Conclusão

Ao longo deste trabalho, foram debatidas diversas questões que permeiam a atuação tempestiva do TCU na fiscalização de operações que envolvam o mercado de capitais, tendo-se identificado oportunidade de estabelecimento de procedimentos que orientam o início da atuação do TCU preferencialmente a partir de ações de controle nos órgãos supervisores e nas EFPC, sem prejuízo da atuação direta do TCU, inclusive por meio de acompanhamentos regulares, conforme minuta de instrução normativa (DOC [76.977.952-0](#)) e nota explicativa (DOC [76.977.968-1](#)) anexadas a este relatório.” (grifos no original).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de autos administrativos concernentes a projeto de instrução normativa para reger a fiscalização de negociações de valores mobiliários realizadas por unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União e sobre o equacionamento financeiro de déficits atuariais nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) patrocinadas por entidades federais, consoante Ordem de Serviço 5, de 2024, emanada no âmbito de Grupo de Trabalho instituído pela Presidência com o objetivo de elaborar um estudo sobre a atuação desta Corte em casos que envolvam operações de mercado de capitais.

2. Em histórico do presente processo, recebi, dentro do prazo estabelecido pela Ordem de Serviço 5, de 2024, as conclusões apresentadas pelo Grupo de Trabalho instituído com o objetivo de elaborar um estudo sobre a atuação do TCU em casos que envolvam valores mobiliários.

3. O estudo, coordenado pelo Ministro Antônio Anastasia e com a participação dos Ministros Vital do Rêgo e Jorge Oliveira, apresentou um conjunto de propostas para aprimorar a fiscalização do TCU nessa área, entre elas, a edição da norma ora submetida a este Plenário.

4. Especificamente com relação à nova Instrução Normativa (IN), a partir das diretrizes estabelecidas, as áreas técnicas especializadas, sob a supervisão da Secretaria-Geral de Controle Externo, buscaram formular propostas que estivessem em consonância com a visão estratégica e institucional, bem como com as exigências operacionais e técnicas relativas ao controle das operações com valores mobiliários e ao equacionamento dos déficits atuariais das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

5. Além de fomentar a obtenção de informações qualificadas junto aos órgãos supervisores do Sistema Financeiro Nacional, o normativo propõe também o aperfeiçoamento da fiscalização das EFPC, envolvendo o monitoramento contínuo dos déficits atuariais, que representam potenciais riscos à sustentabilidade dessas entidades.

6. O regulamento busca, nessa visão, implementar a fiscalização seletiva, por amostragem, das operações com valores mobiliários, de modo a identificar eventuais desvios que possam comprometer a gestão dos fundos. Com essas medidas, espera-se que a fiscalização se torne mais sistemática e preventiva, elevando a eficiência do controle externo e minimizando o risco de irregularidades nesse setor, bem como os aportes extraordinários de recursos pelas entidades federais patrocinadoras das Entidade Fechadas de Previdência Complementar.

7. Nos termos do **caput** do art. 75 do Regimento Interno do Tribunal, e obedecido o prazo regimental concedido aos relatores para emendar a minuta de norma – consoante comunicação efetuada em Plenário, no dia 13/11/2024 –, apresento a versão final do normativo, para aprovação. Enalteço, desde já, o senso de conveniência e oportunidade do Grupo de Trabalho encabeçado pelos doutos pares nas proposições ora sedimentadas na presente Instrução Normativa.

II – Sugestões de alteração

8. Entendi necessário promover sutis modificações no texto encaminhado pela área técnica desta Corte a este relator. A primeira delas se refere ao destrinchamento das balizas de responsabilização dos dirigentes responsáveis pela tomada de decisões relacionadas a investimentos no mercado mobiliário.

9. Em sua origem, afinal, este projeto de instrução normativa proveio de grupo de trabalho bastante inspirado nos recentes processos julgados em face da atuação de administradores de bancos públicos (como o BNDES e BNDESPar) quando militam no campo discricionário de investimentos no mercado de ações. Consolidou-se no Tribunal a visão da existência da boa-fé objetiva, quando os deveres

fiduciários dos responsáveis forem adequadamente cumpridos, em decisões informadas, refletidas e desinteressadas, nos termos dos arts. 153 a 156 e 158 da Lei 6.404/1976 (Lei das S.A.).

10. Entendo ser uma boa hora para sedimentar e normatizar esse reconhecimento. Embora o art. 4º do projeto de Instrução Normativa traga a menção a esses dispositivos, entendo bem-vinda a paridade de conceitos a partir do já julgado pelo TCU mediante o Acórdão 964/2024-Plenário, quando esta Corte reconheceu validade a dispositivo previsto na Resolução-Previc 23/2023, quando conceituou o chamado “ato regular de gestão”. Eis excerto do dito normativo:

“Art. 230. A conduta caracterizada como ato regular de gestão não configura infração à legislação no âmbito do regime de previdência complementar, operado pelas entidades fechadas de previdência complementar.

§ 1º Considera-se ato regular de gestão, nos termos do parágrafo único do art. 22 da Resolução CGPC nº 13, de 2004, aquele praticado por pessoa física:

I - de boa-fé, com capacidade técnica e diligência, em cumprimento aos deveres fiduciários em relação à entidade de previdência complementar e aos participantes e assistidos dos planos de benefícios;

II - dentro de suas atribuições e poderes, sem violação da legislação, do estatuto e do regulamento dos planos de benefícios; e

III - fundado na técnica aplicável, mediante decisão negocial informada e refletida.

§ 2º Para avaliação do ato regular de gestão, devem ser consideradas as informações e dados disponíveis à época em que a decisão foi tomada ou o ato praticado, competindo à entidade fechada de previdência complementar manter registro dos documentos que fundamentaram a decisão ou o ato.

§3º Não se caracterizará o ato regular de gestão quando demonstrada, a qualquer tempo, a existência de ato ilícito ou de simulação que afastem quaisquer dos requisitos de que trata o §1º.” (grifou-se).

11. Assim, entendi pela inclusão de dois parágrafos na minuta de normativo em julgamento, que passará a ter a seguinte redação (as sugestões de acréscimo estão grifadas):

“Art. 4º A responsabilização por irregularidades nas negociações com valores mobiliários pelo Tribunal de Contas da União deverá, no que couber, observar, além das normas de direito público, os parâmetros estabelecidos nos arts. 153 a 156 e 158 da Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 1º A conduta configurada como “ato regular de gestão” caracteriza a boa-fé objetiva na gestão dos recursos da entidade fechada de previdência complementar e será caracterizada quando presentes os seguintes elementos:

I - capacidade técnica e diligência, em cumprimento aos deveres fiduciários em relação à entidade de previdência complementar e aos participantes e assistidos dos planos de benefícios;

II - dentro de suas atribuições e poderes, sem violação da legislação, do estatuto e do regulamento dos planos de benefícios; e

III - fundado na técnica aplicável, mediante decisão negocial informada, refletida e desinteressada.

§ 2º Para avaliação do ato regular de gestão, devem ser consideradas as informações e dados disponíveis à época em que a decisão foi tomada ou o ato praticado, de acordo com registro dos documentos que fundamentaram a decisão ou ato” (grifou-se).

12. Uma outra sugestão de alteração é a redação do art. 13. Avalio que as diligências e inspeções sugeridas devem ser previamente anuídas pelo relator. Também entendi que merece destaque o fato de possibilitar, subsidiariamente – e muito em razão do que dissertarei no próximo capítulo –, solicitar a documentação necessária à avaliação continuada de riscos, mas em caráter subsidiário, diretamente às Fundações Fechadas de Previdência Complementar custeadas por órgãos jurisdicionados.

13. Assim, a redação do dispositivo passará a ser a seguinte (grifos nas sugestões de alteração):

~~“Art. 13 A unidade responsável fica autorizada a diligenciar ou inspecionar quaisquer órgãos ou entidades federais envolvidos tecnicamente nos processos nas condições de investidor institucional, órgãos normativo e supervisor do Sistema Financeiro Nacional, patrocinador de Entidades Fechadas de Previdência Complementar, órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador, bem como as Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas pela União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas, direta ou indiretamente, para a obtenção dos elementos considerados indispensáveis ao saneamento dos processos, fixando prazo para o atendimento das solicitações.~~

Art. 13 A unidade responsável, mediante a autorização do relator, poderá diligenciar ou inspecionar quaisquer órgãos ou entidades federais envolvidos tecnicamente nos processos nas condições de investidor institucional, órgãos normativo e supervisor do Sistema Financeiro Nacional, patrocinador de Entidades Fechadas de Previdência Complementar e órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador, de sorte a obtenção dos elementos considerados indispensáveis ao saneamento dos processos, fixando prazo para o atendimento das solicitações.

Parágrafo Único As informações a que se refere o caput deste artigo poderão, subsidiariamente, ser diligenciadas diretamente às Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas pela União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas, direta ou indiretamente.” (grifou-se).

14. Uma outra modificação necessária se refere à previsão ínsita no art. 2º, inciso I, da minuta de instrução normativa. Assim prevê o texto original encaminhado a este relator:

“Art. 2º Para fins de planejamento das ações de controle relacionadas às EFPC, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) deverá encaminhar anualmente ao Tribunal de Contas da União:

I - até 31 de janeiro: a avaliação atuarial de todos os planos de benefícios patrocinados pelos entes federais de que trata o art. 1º da Lei Complementar 108, de 29 de maio de 2001, indicando expressamente quais os planos apresentam déficits atuariais no exercício antecedente passíveis de equacionamento; e” (grifou-se).

15. Ocorre que, conforme previsto no art. 361, inciso I, da Resolução Previc 23/2023, em linha com a regulação do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), o envio de documentos e informações atuariais, pelas EFPC à Previc, deve ser realizado até 31 de março do exercício subsequente, e se aplica apenas para as demonstrações atuariais relativas ao encerramento do exercício de referência.

16. Assim, a análise dos planos de benefícios que apresentam déficits atuariais no exercício antecedente, e que podem ou não ser passíveis de equacionamento, segue uma sistemática própria e é autorizada, no caso de EFPC patrocinadas por órgãos federais, pela Previc, situação que ocorre apenas **a posteriori**, sobre o acompanhamento da execução de um eventual Plano de Equacionamento de Déficit (PED), aprovado pelas instâncias internas da EFPC e pelo órgão responsável pela supervisão,

coordenador e controle do patrocinador federal (SEST/MGI), nos termos do art. 72 da Resolução Previc 23/2023.

17. Desse modo, não poderia a Previc remeter análise que (ainda) não dispõe a este Tribunal. Em face do tempo necessário nesse **iter**, convém que a data de encaminhamento das informações seja postergada para 30 de abril (pelo menos, um mês depois do recebimento de tais informações pelo órgão regulador, em digressão razoável).

18. Avançando nas oportunidades de aperfeiçoamento da IN, é conveniente indicar a forma pela qual o Tribunal exercerá suas competências, especificamente no que se refere às Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). Consta do art. 3º da proposta de instrução normativa:

“Art. 3º A atuação do TCU nos processos que envolvam negociações com valores mobiliários será iniciada preferencialmente mediante ações de controle externo junto aos órgãos normativos e supervisores do Sistema Financeiro Nacional e às entidades federais patrocinadoras das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

Parágrafo único. A preferência de que trata o caput não impede que o TCU atue de forma complementar ou exclusiva em quaisquer órgãos ou entidades federais envolvidos tecnicamente nos processos nas condições de investidor institucional, órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador, bem como as Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas pela União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas, direta ou indiretamente, quando as circunstâncias do caso concreto ou o interesse público o exigirem” (grifou-se).

19. Conforme jurisprudência consolidada deste Tribunal – e entendimentos recentes do STF (que citarei mais adiante neste voto) –, mais propriamente no que se refere à boa e regular aplicação dos recursos das EFPC, o TCU possui competências constitucionais próprias para tal avaliação. Essa atuação, contudo, deve ser exercida com parcimônia, preferencialmente de forma contributiva à supervisão já empreendida pelo órgão regulador – no caso, a Previc, no vácuo e nas oportunidades de aperfeiçoamento de sua atuação.

20. Um desempenho controlador paralelo – em substituição ao regulador –, no extremo, pode ensejar uma indesejável insegurança jurídica para o setor. Nessa coerência, sempre que possível, o Tribunal deve atuar em articulação com o órgão de supervisão, devendo, apenas quando necessário, atuar de forma “exclusiva”, consoante aponta a minuta de normativo.

21. Julgo, assim, que o texto do parágrafo único do art. 3º possa abranger essa possibilidade de atuação exclusiva, mas intuindo a preferência de um controle cooperativo com o regulador, o que redundaria na seguinte proposta:

“Parágrafo único. A preferência de que trata o caput não impede que o TCU atue de forma complementar ou, excepcionalmente, exclusiva em quaisquer órgãos ou entidades federais envolvidos tecnicamente nos processos nas condições de investidor institucional, órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador, bem como as Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas pela União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas, direta ou indiretamente, quando as circunstâncias do caso concreto ou o interesse público o exigirem” (grifou-se a sugestão de adendo à norma).

22. Finalmente, sobre a proposta de redação do art. 9º (auditoria nas operações com valores mobiliários realizadas pela EFPC), faz-se conveniente que haja, anteriormente ao encaminhamento do relatório ao ministro relator, uma oitiva prévia da Previc, que pode trazer, inclusive, propostas de aperfeiçoamento regulatório acerca dos eventuais achados. Isso pode ser feito mediante a inclusão do § 3º à minuta de normativo, da seguinte forma:

“§ 3º Anteriormente ao encaminhamento ao relator da fiscalização a que se refere o § 2º, o relatório deve ser endereçado previamente ao órgão de supervisão, coordenação e controle do patrocinador federal para manifestação prévia.”

III – Das competências do TCU para fiscalizar, diretamente, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) com patrocinadores públicos

23. A presente minuta de Instrução Normativa ratifica, mormente em seu art. 13, a possibilidade de este Tribunal fiscalizar, ampla e diretamente, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

24. Relembro, aliás, que fui voto vencido em alguns dos julgamentos que fixaram tal entendimento, razão pela qual incluo alguns excertos jurisprudenciais tanto do TCU quanto do STF sobre o assunto.

25. Historicamente, a primeira decisão – paradigmática – confirmando as competências desta Corte para fiscalizar as EFPC foi tomada mediante a fixação de entendimento no Acórdão 573/2006-Plenário, de relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues:

“9.1. firmar o entendimento de que o Acordo ‘Put’ celebrado entre os fundos de pensão PETROS, PREVI e FUNCEF e o Citigroup subsome-se à autorização prevista no caput do art. 29 da Lei Complementar nº 108/2001;

9.2. firmar o entendimento de que o Tribunal de Contas da União é competente para fiscalizar diretamente as entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas pelo poder público, pelas sociedades de economia mista e empresas públicas federais, competência esta, na terminologia do relator original, denominada de ‘primeira ordem’” (grifou-se).

26. O entendimento foi ratificado pelo Acórdão 2.232/2011-Plenário, que negou provimento ao pedido de reexame contra a deliberação **supra**. Em verdade, este Tribunal há muito vem exercendo tais competências relativamente aos fundos de pensão tanto no interesse do Congresso Nacional ou do Ministério Público junto ao TCU quanto por iniciativa própria, a exemplo do que decidiu por intermédio dos Acórdãos 1.381/2009, 2.730/2010 e 2.235/2011, todos do Plenário.

27. Posteriormente, a confirmação da competência do TCU foi feita mediante consulta, no Acórdão 3.133/2012-Plenário (Min. Nardes):

“9.2. esclarecer ao Consulente que:

9.2.1. os recursos que integram as contas individuais dos participantes das EFPC, quer oriundos do patrocínio de órgãos públicos ou de entidade de natureza jurídica de direito privado, quer das contribuições individuais dos participantes, enquanto administrados pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), são considerados de caráter público;

9.2.2. o Tribunal, quando for o caso de sua atuação fiscalizatória de primeira ou segunda ordem, sobretudo nas hipóteses de operações que gerem ou possam gerar prejuízos ao erário, verificará o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal, das Leis Complementares nºs 108/2001 e 109/2001, bem como as regulações expedidas pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar, pelo Conselho Monetário Nacional entre outras leis e normas infralegais, mediante a utilização dos procedimentos previstos em seu regimento interno, em suas resoluções administrativa, instruções e decisões normativas, a exemplo de tomadas de contas especiais, inspeções, auditorias, acompanhamentos, monitoramentos, relatórios de gestão etc.;

9.2.3. a competência constitucional do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos pelas EFPC, direta ou indiretamente, não ilide nem se sobrepõe a outros controles previstos no ordenamento jurídico, como o realizado pelos entes patrocinadores, pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar e por outros órgãos a quem lei ou Constituição Federar atribui competência;” (grifou-se).

28. Em resumo, no âmbito desta Corte, defluiu também do argumento de que o aporte de recursos (públicos) pelo patrocinador atrai a competência da fiel e boa aplicação do todo. Existe um múnus público das FPPC ao aplicar esses dinheiros do ente público, praticando uma atividade igualmente de interesse coletivo.

29. Também no Supremo Tribunal Federal, as suas últimas decisões corroboram a possibilidade ampla do TCU fiscalizar os recursos aportados pelas fundações. Exemplifico com os Mandados de Segurança (MS) 37.802, 3.478 e 37.802, os dois primeiros de relatoria do Min. Barroso e o último do Min. Zanin. Em todos aqueles julgados, o argumento defluiu do art. 25 da LC 108, conjugado com o art. 70 da Constituição Federal. Extraio trecho do último julgado citado:

“Nesse sentido, a Lei Complementar n. 108/2001, que versa sobre a precitada relação, dedica dispositivos específicos para a fiscalização e o controle das entidades fechadas, entre os quais transcrevo os seguintes:

‘Art. 24. A fiscalização e controle dos planos de benefícios e das entidades fechadas de previdência complementar de que trata esta Lei Complementar competem ao órgão regulador e fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar.

Art. 25. As ações exercidas pelo órgão referido no artigo anterior não eximem os patrocinadores da responsabilidade pela supervisão e fiscalização sistemática das atividades das suas respectivas entidades de previdência complementar.

Parágrafo único. Os resultados da fiscalização e do controle exercidos pelos patrocinadores serão encaminhados ao órgão mencionado no artigo anterior.

A partir dos dispositivos legais citados, que encontram amparo no art. 70 da Constituição Federal, não verifico, ao menos em exame perfunctório, suficiente demonstração da probabilidade do direito, na medida em que a fiscalização exercida por órgão regulador próprio não afasta necessariamente o controle externo desempenhado pela Corte de Contas” (grifou-se).

IV – Conclusão

30. Diante do que discorri, apresento a minuta de Instrução Normativa para a aprovação deste Plenário.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de março de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 627/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.589/2024-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos administrativos concernentes a projeto de instrução normativa para reger a fiscalização de negociações de valores mobiliários realizadas por unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e sobre o equacionamento financeiro de déficits atuariais nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) patrocinadas por entidades federais, consoante Ordem de Serviço 5, de 2024, emanada no âmbito de Grupo de Trabalho instituído pela Presidência com o objetivo de elaborar um estudo sobre a atuação desta Corte em casos que envolvam operações de mercado de capitais,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. aprovar o projeto de instrução normativa anexo, nos termos dos arts. 15, inciso I, alínea “q”, 74 e 75 do Regimento Interno do TCU;

9.2. autorizar o arquivamento do processo.

10. Ata nº 9/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/3/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0627-09/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 99, DE 26 de MARÇO DE 2025

Dispõe sobre a fiscalização de negociações de valores mobiliários realizada por unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) e sobre o equacionamento financeiro de déficits atuariais nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) patrocinadas por entidades federais.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no exercício da competência prevista no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal de 1988;

Considerando o poder regulamentar que lhe confere o art. 3º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

Considerando que deverá prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária, conforme previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, com redação dada pelo art. 12 da Emenda Constitucional 19, de 5 de maio de 1998;

Considerando que as Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas pela União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente arrecadam, guardam e gerenciam bens e valores pelos quais a União responde, nos termos do art. 21 da Lei Complementar 109, de 29 de maio de 2001; e

Considerando que compete ao TCU fiscalizar as empresas públicas e as sociedades de economia mista da União quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial, nos termos do art. 85 da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, e do art. 1º, I e II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

RESOLVE:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º O controle das negociações de valores mobiliários e dos equacionamentos de déficits atuariais das EFPC será realizado por meio da sistemática prevista nesta Instrução Normativa e dos instrumentos de fiscalização definidos no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

§ 1º O controle previsto no **caput** deste artigo observará os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco.

§ 2º A unidade responsável pela instrução do processo, com base nos critérios do parágrafo anterior, poderá propor ao relator o arquivamento liminar do processo sem resolução do mérito.

Art. 2º Para fins de planejamento das ações de controle relacionadas às EFPC, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) deverá encaminhar anualmente ao Tribunal de Contas da União:

I - até 30 de abril: a avaliação atuarial de todos os planos de benefícios patrocinados pelos entes federais de que trata o art. 1º da Lei Complementar 108, de 29 de maio de 2001, indicando expressamente quais planos apresentam déficits atuariais no exercício antecedente passíveis de equacionamento; e

II - até 10 janeiro: o Programa Anual de Fiscalização (PAF) para o exercício financeiro

corrente.

Parágrafo único. A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) deverá comunicar ao Tribunal de Contas da União quaisquer alterações posteriores havidas no Programa Anual de Fiscalização (PAF) previsto no inciso II deste artigo.

CAPÍTULO II

DOS PROCESSOS RELACIONADOS ÀS NEGOCIAÇÕES DE VALORES MOBILIÁRIOS

Art. 3º A atuação do TCU nos processos que envolvam negociações com valores mobiliários será iniciada preferencialmente mediante ações de controle externo junto aos órgãos normativos e supervisores do Sistema Financeiro Nacional e às entidades federais patrocinadoras das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

Parágrafo único. A preferência de que trata o **caput** não impede que o TCU atue de forma complementar ou, excepcionalmente, exclusiva em quaisquer órgãos ou entidades federais envolvidos tecnicamente nos processos nas condições de investidor institucional, órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador, bem como as Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas pela União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas, direta ou indiretamente, quando as circunstâncias do caso concreto ou o interesse público o exigirem.

Art. 4º A responsabilização por irregularidades nas negociações com valores mobiliários pelo Tribunal de Contas da União deverá, no que couber, observar, além das normas de direito público, os parâmetros estabelecidos nos arts. 153 a 156 e 158 da Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

§ 1º A conduta configurada como “ato regular de gestão” caracteriza a boa-fé objetiva na gestão dos recursos e será identificada quando presentes os seguintes elementos:

I - capacidade técnica e diligência, em cumprimento aos deveres fiduciários em relação à entidade;

II - dentro de suas atribuições e poderes, sem violação da legislação, do estatuto e dos respectivos regulamentos; e

III - fundado na técnica aplicável, mediante decisão negocial informada, refletida e desinteressada.

§ 2º Para avaliação do ato regular de gestão, devem ser consideradas as informações e dados disponíveis à época em que a decisão foi tomada ou o ato praticado, de acordo com registro dos documentos que fundamentaram a decisão ou ato.

CAPÍTULO III

DO ACOMPANHAMENTO DOS PLANOS DE EQUACIONAMENTO DE DÉFICIT ATUARIAL

Art. 5º O órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador federal deverá encaminhar ao Tribunal de Contas da União, até o terceiro dia útil de cada mês, relação de todos os planos de equacionamento que lhe foram enviados no mês antecedente, para manifestação prevista no § 2º do art. 31 da Resolução CNPC 30, de 10 de outubro de 2018, apresentando, para cada plano de benefícios, as seguintes informações e documentos:

I - minuta do plano de equacionamento;

II - estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial acerca das causas do déficit técnico; e

III - os documentos e as planilhas eletrônicas desenvolvidos para demonstrar o déficit atuarial e a adequação das formas de equacionamento para o atingimento do equilíbrio atuarial, inclusive em meio magnético, com fórmulas discriminadas, sem a exigência de senhas de acesso ou qualquer forma de bloqueio aos cálculos e, quando for o caso, descrição do inter-relacionamento das planilhas apresentadas.

Art. 6º No primeiro dia útil subsequente à manifestação emitida na forma do § 2º do art. 31 da Resolução CNPC 30, de 10 de outubro de 2018, o órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador federal a encaminhará ao Tribunal de Contas da União acompanhada de documento que explicita a motivação do ato administrativo, indicando as razões de fato e de direito que fundamentam a decisão.

Art. 7º A unidade responsável pela instrução de processo de acompanhamento de equacionamento de déficit atuarial deverá, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 1º, autuar um processo para cada plano de equacionamento relacionado e:

I - analisar os documentos e informações de que trata o art. 6º e, caso conclua por sua precariedade, informar ao órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador federal e/ou à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), para que sejam adotadas as medidas cabíveis; e

II - remeter a proposta de mérito ao relator em prazo de até 120 dias, prorrogável por igual período, a contar da data de recebimento da manifestação de que trata o artigo anterior, a fim de que o Tribunal emita pronunciamento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados.

§ 1º O prazo para análise de mérito do acompanhamento pela unidade responsável somente terá início após o recebimento de toda a documentação descrita neste capítulo.

§ 2º Atrasos no encaminhamento de respostas a diligências ou outras medidas saneadoras promovidas pela unidade responsável, para fins de análise do acompanhamento, suspendem o prazo previsto no **caput** deste artigo, até que as informações solicitadas pela unidade responsável sejam integralmente prestadas.

§ 3º Preliminarmente ao encaminhamento ao relator, a Unidade Técnica deve apresentar o relatório de acompanhamento para comentários dos gestores das EFPC e do órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador federal, preferencialmente por meio de reunião técnica, com vistas a assegurar a celeridade do exame da matéria pelo Tribunal.

CAPÍTULO IV

DO MONITORAMENTO DE RISCOS

Art. 8º O Tribunal de Contas da União realizará monitoramento contínuo das operações com valores mobiliários de suas unidades jurisdicionadas e dos desequilíbrios atuariais nas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC).

§ 1º O monitoramento incluirá a coleta e análise sistemática de dados financeiros e atuariais, relatórios de auditoria interna e externa e indicadores de desempenho econômico e de risco das operações e dos planos de benefícios.

§ 2º O Tribunal poderá utilizar tecnologia de análise de dados, como ferramentas de análise preditiva e inteligência artificial, para detectar padrões de risco e anomalias nas operações e nos planos de benefícios.

§ 3º A metodologia de monitoramento deverá ser revisada e atualizada periodicamente para refletir as melhores práticas de governança e gestão de risco, considerando as mudanças no mercado e

nas regulações pertinentes.

Art. 9º O Tribunal de Contas da União fará, anualmente, auditoria nas operações com valores mobiliários realizadas pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas por entidades federais, com base em amostra selecionada a partir de informações obtidas no monitoramento contínuo.

§ 1º A seleção da amostra seguirá critérios de relevância, materialidade e risco, visando assegurar maior eficácia e economicidade das ações de controle.

§ 2º A auditoria anual avaliará a conformidade das operações com valores mobiliários com as normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis, a governança de investimentos, bem como a eficácia dos controles internos das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e da supervisão das entidades patrocinadoras, identificando eventuais riscos que possam comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial dos planos de benefícios.

§ 3º Anteriormente ao encaminhamento ao relator da fiscalização a que se refere o § 2º, o relatório deve ser endereçada previamente ao órgão de supervisão, coordenação e controle do patrocinador federal para manifestação prévia.

Art. 10. O Tribunal de Contas da União, havendo indícios de prejuízos relevantes em operações com valores mobiliários e desequilíbrios atuariais na EFPC, poderá realizar ações de controle específicas na entidade e em sua respectiva patrocinadora.

Art. 11. O Tribunal de Contas da União publicará, anualmente, um relatório consolidado sobre o monitoramento das operações com valores mobiliários e dos desequilíbrios atuariais nas EFPC.

§ 1º O relatório incluirá uma análise dos principais riscos identificados, das medidas corretivas adotadas pelas EFPC e das deliberações emitidas pelo Tribunal para aprimorar a governança e a gestão de risco.

§ 2º O relatório será disponibilizado ao público e encaminhado aos órgãos de supervisão competentes, às EFPC e às entidades patrocinadoras, como forma de promover a transparência e incentivar a adoção de boas práticas de governança.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 12. A qualquer momento, se verificados indícios ou evidências de irregularidade grave, os autos serão encaminhados, desde logo, ao ministro relator com proposta para adoção das medidas cabíveis.

Art. 13. A unidade responsável, mediante a autorização do relator, poderá diligenciar ou inspecionar quaisquer órgãos ou entidades federais envolvidos tecnicamente nos processos nas condições de investidor institucional, órgãos normativos e supervisor do Sistema Financeiro Nacional, patrocinador de Entidades Fechadas de Previdência Complementar e órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador, de sorte a obtenção dos elementos considerados indispensáveis ao saneamento dos processos, fixando prazo para o atendimento das solicitações.

Parágrafo Único. As informações a que se refere o **caput** deste artigo poderão, subsidiariamente, ser diligenciadas diretamente às Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas pela União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas, direta ou indiretamente.

Art. 14. Para fins de cumprimento da Lei 12.527/2011, os órgãos e as entidades elencadas no artigo anterior deverão, antes de encaminhar ao Tribunal de Contas da União qualquer documento

referido nesta Instrução Normativa, proceder à classificação quanto à confidencialidade da informação por ele produzida.

Art. 15. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

§ 1º Não se aplica esta Instrução Normativa aos processos autuados antes de sua vigência.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente